

Interventi

Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità

di Adriano Giannola

... la natura... ha infuso un amor proprio particolare... comune a tutti i cittadini di ciascuna nazione, e starei per dire di una stessa città... gli italiani affermano la loro superiorità nelle lettere e nell'eloquenza; e si cullano tutti nella dolcissima convinzione di essere i soli non barbari fra i mortali. Primi, in questo genere di felicità, sono i Romani, ancora immersi nei bellissimi sogni dell'antica Roma; quanto ai Veneti, si beano del prestigio della loro nobiltà...

Erasmus da Rotterdam, *Elogio della follia*, 1508

PARTE PRIMA: ORIGINI E RADICI DEL DUALISMO

Il Bel Paese, ben prima di essere Stato, è Nazione del Mondo. Un *unicum* di cultura, patrimonio di arte e civiltà. Nazione antica, fin troppo giovane Stato. Solo la Germania è più giovane in Occidente. Ma diversamente da quella, con il passare degli anni la nostra identità politica tende a farsi evanescente. All'orizzonte, una pigra disarticolazione, nella sostanziale indifferenza, fa balenare il miraggio di percorsi differenziati per realizzare presunte identità e contrastanti interessi.

Alla radice di questa cloroformizzante evoluzione verso un salto all'indietro nella nostra storia sta, a ben vedere, il persistente dualismo dell'economia. Stoltamente esorcizzato negli ultimi trenta anni, con effetti sociali via via più devastanti, esso è diventato ben presto il più intricato nodo da sciogliere nella vita nazionale. E ora che tensioni e difficoltà investono l'Italia, la parte forte del Paese inclina all'idea di una secessione (più o meno dolce) come soluzione che salvi il Nord dal gorgo nel quale il Sud lo trascina.

Relazione tenuta il 7 settembre 2010 a Napoli, presso la cappella palatina del Maschio Angioino in occasione del 150° anniversario dell'ingresso a Napoli di Giuseppe Garibaldi.

Per contrastare simili miraggi emergenti dalle nebbie sempre più dense a 150 anni dalla formazione dello Stato nazionale, è quanto mai opportuna una fredda messa a punto sul passato, una corretta valutazione del presente per definire – soprattutto – una realistica visione di prospettiva. Tutto ciò alla luce dei processi globali nei quali si inquadra il progressivo allargamento del perimetro dell'Unione e mentre, sul fronte interno, si avvia quel federalismo fiscale che – promettente e/o minaccioso – agita da anni la vita politica ed economica del Paese.

1. *Alle radici del dualismo*

La fredda e più accreditata evidenza contabile del prodotto lordo regionale oggi disponibile¹ non ravvisa tracce di dualismo al fatidico 1861, né tantomeno nei primi 20 anni dell'Unità. Il divario inizia a manifestarsi dopo il 1891, quando esso si palesa e si propaga nell'economia di tutte le regioni meridionali. Da allora, in termini pro capite, rispetto al dato nazionale nel Mezzogiorno storico si passa dal 3% del 1887 al 21% del 1914, al 43% del 1944 per culminare al 53% del 1951.

Nel 1951 è appena nata la Cassa del Mezzogiorno che gestisce l'intervento straordinario, in attuazione della riforma agraria del 1950 e, dal 1957, della politica di industrializzazione. Nel 1973 il *gap* si è ridotto al 34%, recuperando quasi 20 punti percentuali in meno di venti anni di «politiche attive dell'offerta» e di intensa emigrazione verso il Centro-Nord.

Con lo smantellamento della Cassa (1976) come «strumento tecnico» indipendente prima e la chiusura (1992) dell'intervento straordinario poi, il divario riprende a crescere attestandosi su un 40%, superato in questi ultimi anni nonostante la ripresa di un significativo flusso migratorio.

Sempre la contabilità, disaggregata pro capite a livello regionale, evidenzia che fino al 1891 la Campania risulta la regione più ricca del Paese, gareggiando con Lombardia e Piemonte. Un'amara evidenza se si pensa che, oggi, essa precede solo la Calabria in termini di distacco rispetto ai dati medi nazionali.

Uno scenario di lungo periodo, articolato per regioni e anni, mette in dubbio dunque che il «nuovo» soggetto nazionale na-

¹ Federico (2003); Fenaoltea (2001); Daniele e Malanima (2007).

sca con un codice genetico dualista. Gli squilibri territoriali sono presenti, potentemente, al Nord e al Sud, individuando trasversalmente allo stivale un gruppo di regioni *leader* (Campania, Puglia, Sicilia al Sud; Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna e Toscana al Nord). Il progressiva affanno del Sud emerge con chiarezza ben dopo il 1891 e con tutta evidenza solo all'inizio del '900². Da allora il «meridionalismo classico» e poi il «neomeridionalismo» si confrontano con il problema «storico» – relativamente giovane – definito dualismo.

Questa tesi economicista – tutt'altro che popolare – è in evidente contrasto con quella sociologicizzante, che con tranquilla sicurezza parte dall'assioma di un consolidato divario tra le società del Centro-Nord e l'arretratezza del Sud. Un più che discutibile ma popolare modello in «forma ridotta», individua il motore del dualismo nel secolare divario di *civicness* che, a cascata, ostacola l'accumulazione al Sud di quel capitale sociale, evanescente categoria sovrastrutturale, la cui carenza relativa fa da freno allo sviluppo locale. In questo caso i dati di contabilità sono ignorati o criticati per affidarsi ad indicatori socio-economici la cui evidenza suggerisce che fin dall'inizio dell'avventura unitaria esiste una eterogeneità sistematica tra Centro-Nord e Sud. Da questa prospettiva, il riferimento è al regime demografico, ai tratti specifici di insediamento territoriale, ai tassi di alfabetizzazione e – ovviamente – alle diversità evidenti del sistema politico e delle autonomie.

Da economista sono propenso a fidarmi delle evidenze contabili, individuando negli indubbi divari sociali non un già preesistente e persistente dualismo bensì l'evidenza di due modelli di sviluppo parimenti operativi nell'alimentare la crescita ma, semmai, opposti nel distribuirne socialmente i frutti. Ed è proprio questa diversità a legittimare, a mio avviso, la «conquista regia» del Sud, condotta all'insegna di un generoso e illuministico progetto di liberazione e progresso sociale di un «nuovo» sistema. Che questa premessa si sia poi arenata fino a consolidare un meccanismo che ha opposto serie resistenze al progresso civile ed economico di un'area che corrisponde al Regno annesso, è un fenomeno tutt'altro che spontaneo – frutto avvelenato del passato – da spiegare con gli interessi e le alleanze tra chi «da quel momento» prende le redini della storia. È quindi convincente la tesi del compromes-

² A causa di questa dinamica «... se nel 1911 la Campania è l'unica regione del Sud con un reddito pro capite superiore a quello medio italiano, nel 1921 il Mezzogiorno può essere già considerato un'area in ritardo di sviluppo» (Daniele e Malanima 2007, p. 14).

so tra due fronti egemoni, non più belligeranti ma – come ci dice la teoria del blocco storico – ormai alleati che emarginano le ali oltranziste, cioè le istanze più riformatrici.

L'apparente paradosso illustra un evidente dato di fatto: in due mondi distinti – messi a contatto secondo una relazione di tipo preda-predatore o, più laicamente, incorporante-incorporato, il dinamismo degli «ideali» che portano all'Unità trova una ricomposizione realistica di interessi che favorisce un processo di assimilazione del tutto peculiare all'insegna di una metabolizzazione non proprio illuministica del destino unitario, e tutt'altro che simmetrico, delle parti. A confortare la tesi di una *eterogeneità*, più che di un *divario* iniziale, stanno ancora una volta le evidenze statistiche che, pur sintetiche come sono, mostrano significativamente che la varianza dei dati economici è molto più contenuta al Nord (socialmente più omogeneo) laddove al Sud dati medi più favorevoli di quello nazionale convivono con intense sperequazioni che vedono ricchezze concentrate e povertà diffuse. Il mantenimento di due equilibri sociali ai vertici, che il processo unitario tende ad assecondare per la governabilità di un sistema così eterogeneo, assoggettato all'introduzione di discipline omogenee per realtà fortemente differenziate, mette in moto processi che nel giro – appunto – di un trentennio favoriscono gli effetti squilibranti caratteristici di un'economia di mercato che risponde agli impulsi delle politiche adottate. E infatti, se è vero che nei primi dieci anni di «politica economica nazionale», l'introduzione della tariffa piemontese contribuisce a smantellare l'industria pubblica borbonica, essa favorisce peraltro la ristrutturazione produttiva dell'agricoltura meridionale, creando le premesse di un potenziale sviluppo progressivo, di un decollo alla Rostow. Tali premesse andarono vanificate nel 1887 con il passaggio al protezionismo industriale e con l'introduzione dei dazi sul grano che, minando alla base le iniziali trasformazioni agrarie di un Sud ormai privo di una significativa base industriale, compromettono la prospettiva di un «suo» inserimento nell'economia di mercato, sacrificato di fatto alla strategia che guiderà lo sviluppo protetto del Nord. Protetta al Sud sarà invece la rendita fondiaria, pilastro del «blocco storico» e ostacolo formidabile allo sviluppo di una moderna agricoltura e perciò al possibile avvio di un'industrializzazione diffusa. Ci sarà da attendere la riforma agraria del 1950 e poi la politica di industrializzazione del 1957 perché l'intervento pubblico, rotto il «blocco storico», riapra all'economia del Sud le porte del mercato nazionale.

Al contempo, non va dimenticato il ruolo del tutto nuovo e progressivo che lo Stato unitario svolge comunque su un versante, quello sociale, della nuova realtà. L'azione pubblica nell'area meridionale rappresenta indubbiamente, come pure nella sua forte critica sottolinea Nitti, una novità positiva di correzione delle disuguaglianze sociali e, anche se contraddittoriamente, afferma, su basi universalistiche in linea di principio e – sia pur timidamente – in pratica, i diritti di cittadinanza.

L'esercizio di retrospettiva – parziale, al limite dell'impressionismo – consente di passare al recentissimo passato (il secondo dopoguerra) avendo chiara la cornice entro la quale proporre un'analisi del dualismo che – inesistente 150 anni fa – da allora rappresenta il tratto dominante nel rapporto tra territori della vita nazionale e, di pari passo, alimenta l'aspirazione di promuovere politiche volte al suo superamento.

2. *Sviluppo e integrazione dependente. Nascita, involuzione e fine dello sviluppo*

Il progressivo aggravarsi del dualismo economico e sociale che accompagna nella sua evoluzione lo Stato unitario pone a più riprese l'urgenza di governare un processo socialmente destabilizzante. Ma – al di là di episodici, pur importanti, interventi (indagini, leggi speciali, specie su Napoli) – solo nei primi anni '50, quando i divari registrati raggiungono il massimo, si risponde all'emergenza con un programma di interventi intesi – dal più stretto punto di vista dell'economista – non solo a superare ma ad innestare meccanismi virtuosi di convergenza, attraverso politiche che a seconda dei casi puntano – per così dire – a incentivare l'offerta o la domanda.

Con indubbia approssimazione, si considerano qui «politiche dell'offerta» quelle più immediatamente tese a rimuovere i vincoli, ad attrezzare e potenziare la struttura produttiva di un sistema al fine di adeguarla alle esigenze della società di riferimento. «Politiche della domanda» sono quelle invece mirate ad attivare e sollecitare potenzialità esistenti, risorse inutilizzate, sussidiare e sostenere redditi di famiglie e imprese. Ovviamente sono molto rilevanti gli effetti di domanda delle politiche dell'offerta, meno evidente il rovescio; ma ad ogni modo il tratto peculiare delle politiche dell'offerta rimane l'impegno in molti casi diretto della misura di intervento rispetto al fine (è il caso delle infrastrutture, quello degli incentivi finanziari, più articolato il caso delle agevolazioni fiscali).

Se è certamente vero che il divario relativo resta consistente, va anche detto che, dopo decenni di interventi, il Mezzogiorno è oggi ben diverso dall'immagine proposta nelle analisi del meridionalismo classico, le cui riflessioni sul carattere fortemente asimmetrico del rapporto Nord-Sud segnalavano come tratto caratteristico della società meridionale un suo ruolo del tutto passivo in un quadro di sostanziale emarginazione.

Per un ventennio, nel secondo dopoguerra il Mezzogiorno diviene – ed è una novità di estrema rilevanza – protagonista sulla scena economica del Paese. La sua presenza comincia a palesarsi con il fiume di immigrati che l'intenso sviluppo industriale attrae al Nord. Cominciano, e sfioriscono, le politiche di sviluppo assieme agli stereotipi delle cattedrali nel deserto e del conflitto tra cultura della modernizzazione e tradizioni locali. Procede rapido il processo di integrazione – fisica e culturale – e di costruzione di un mercato nazionale.

Per la prima volta dall'Unità (dal 1957 al 1974) si realizza un costante e significativo processo di convergenza dell'economia meridionale rispetto alle medie nazionali; esso è trainato soprattutto da una dinamica relativamente più forte della produttività per addetto; un processo che, a partire dall'economia, tende a interessare sempre più intensamente modelli e valori della società locale omologandoli a quelli della parte più sviluppata del Paese.

La convergenza si attenua e si interrompe a metà anni '70 per riprendere – debole e breve – molti anni dopo, dal 1998 al 2003, questa volta in virtù del progressivo rallentamento dell'economia del Centro-Nord che coincide – non a caso – con l'avvio dell'unione monetaria.

La convergenza «vera» è il portato di un'intensa politica dell'offerta che corre sulle gambe dell'intervento infrastrutturale e delle fasi (1959-1965 e 1969-1973) di politica attiva di industrializzazione concentrata inizialmente su uno sviluppo dei settori di base, la cui vera giustificazione va cercata all'interno di un quadro di politica industriale nazionale.

L'industrializzazione propugnata dai neomeridionalisti – che completa l'iniziale strategia di investimenti infrastrutturali della Cassa – ottiene il disco verde solo dopo il 1957, anno del Trattato di Roma, istitutivo del Mercato Comune Europeo. All'insegna del riequilibrio territoriale si realizza quell'industria di base che risulterà strategica per i successi delle industrie esportatrici italiane protagoniste del «miracolo economico» (complesso tessile, meccanico e automobilistico). La politica regionale (con i suoi

contributi generosi a fondo perduto e in conto interessi) consente infatti di attuare surrettiziamente una intensa politica di *infant industry*, formalmente emendata dell'elemento protezionistico che essa comporta e che sarebbe stato ormai impraticabile per gli impegni assunti con il Trattato di Roma.

Se in questa fase le esigenze dello sviluppo industriale del Sud sono, per così dire, accidentalmente coincidenti e certo subordinate a quelle più complessive dell'industria nazionale, successivamente (dal 1969 al 1973) il Mezzogiorno sperimenta un processo di intensa accumulazione industriale in settori manifatturieri delle seconde lavorazioni (specie in quelli dell'industria meccanica, elettronica, aeronautica, ed automobilistica). In questa fase si attivano in misura notevole quegli effetti indotti di sviluppo industriale che – del tutto ingiustificatamente – erano stati teorizzati per la fase degli investimenti nell'industria di base³. Le imprese locali, infatti, segnalano una notevole vivacità proprio nei settori nei quali sono più intensi gli investimenti esterni⁴. Protagonisti oltre e più che le Partecipazioni Statali sono ora i grandi gruppi privati e una consistente schiera di piccoli e medi imprenditori delle aree forti del Paese.

Per la prima volta, e per una stagione brevissima, sviluppo locale e industrializzazione esterna manifestano un'intensa e rilevante capacità di alimentarsi a vicenda mostrando di poter innescare un circolo virtuoso che dall'economia proietta i suoi riflessi sulla società.

A metà anni '70 il Mezzogiorno può considerarsi un sistema industriale in via di consolidamento con molti tratti di fragilità e anche macroscopiche inefficienze, ma con una base identificata di vocazioni e di potenzialità. È proprio questo patrimonio potenziale che verrà sostanzialmente minato alla base nel decennio successivo e drasticamente ridimensionato (ma non cancellato) dal processo di rapida deindustrializzazione che si avvia a metà degli anni '80.

Di questo percorso a ritroso vanno ricordati due fattori di particolare rilevanza.

Il primo è rappresentato da come il sistema industriale italiano risponde all'esigenza di profondo adattamento strutturale che la crisi energetica impone; una risposta che interrompe la politi-

³ Giannola e Del Monte (1978).

⁴ Giannola (1986).

ca (tipica del neomeridionalismo illuminato) fortemente orientata a realizzare con l'industrializzazione una effettiva redistribuzione dello sviluppo.

Il secondo dato (complementare a quello appena ricordato) è l'illusione (figlia di un malinteso e strumentale keynesismo) che la costruzione, tardiva, dello stato sociale potesse rappresentare un sostituto – attraverso i suoi meccanismi redistributivi e di sostegno alla domanda – delle tradizionali politiche di sviluppo strategicamente orientate alla promozione dell'offerta, con le quali si era fino ad allora affrontato il problema del divario Nord-Sud.

Non sorprende quindi che in questo stesso arco di tempo si modifichi sostanzialmente anche il giudizio corrente sulle connessioni del Sud con le vicende nazionali. Se dapprima prevale l'ottica del suo ruolo coerente e funzionale allo sviluppo complessivo, dalla fine degli anni '70 in poi le vicende di queste regioni tornano ad essere lette, e tollerate, come proprie di un sistema «a parte», con dinamiche incomprensibili per l'uomo della strada. Il problema meridionale viene sempre più assimilato all'assorbimento improduttivo di risorse, che fa da freno e condiziona una corretta gestione della politica economica (è di quegli anni l'autorevole – totalmente infondata – scoperta della Banca d'Italia della radice meridionale dell'esplosione del debito pubblico a fine anni '80!).

Il problema di una efficace politica di intervento, negli anni '80, viene sacrificato al mito dello sviluppo autopropulsivo, e – di fronte al suo fallimento – il Mezzogiorno viene gradualmente identificato come il luogo fisico (sistema sociale e cultura) dove hanno origine, si sedimentano e si concentrano storture e vizi capitali della società italiana: sprechi, inefficienza, clientelismo, criminalità.

Ciò porterà nel 1992 alla precipitosa chiusura dell'intervento straordinario.

3. Mercato, sviluppo, dualismo. Caratteri e i limiti di una strategia

La parola d'ordine degli anni '50 e '60 sul Mezzogiorno è stata quella della modernizzazione. Una parola d'ordine che non riguarda soltanto o prevalentemente il Sud: l'intervento allora affrontava – con una chiarezza di intenti poi rapidamente smarrita – un problema generale, quello di allentare i vincoli e di porre le pre-

messe dello sviluppo economico italiano, individuando nel dualismo il motore stesso dello sviluppo.

Nel caso italiano, infatti, modernizzazione equivale a fare i conti con il problema del dualismo, rappresenta un esercizio nella difficile arte di trasformare una endemica debolezza in un possibile fattore di successo. Ci si prefigge di innescare un meccanismo di sviluppo e, soprattutto, un modello di integrazione tra le diverse aree del Paese che, sia pur in una prospettiva di lungo periodo, faccia presagire un progressivo affievolirsi del problema interno e comunque un suo agevole controllo.

Il filo conduttore della strategia della modernizzazione è sostanzialmente rappresentato da una ben precisa sequenza: sviluppo del mercato – sviluppo economico, dove lo sviluppo del mercato restituisce una rappresentazione in chiave economica della modernizzazione.

Una classica parabola di questo legame è rappresentata dal modello di Lewis (1954) e, ancor più esplicitamente, dalla formalizzazione proposta da Fei e Ranis (1961). In questi contributi si argomenta come – facendo leva sui tratti dualistici del sistema – possa avvenire l'espansione del mercato fino ad approdare ad un sentiero di sviluppo autopropulsivo che dissolve i fattori dualistici di partenza. Il meccanismo di sviluppo così innescato si autoalimenta fino a che non si realizza la completa omogeneizzazione del mercato del lavoro. L'assorbimento della disoccupazione nascosta in agricoltura, affidato in particolare al processo migratorio verso il settore avanzato (l'industria, o la stessa agricoltura capitalistica) nella misura in cui procede senza far diminuire (ma anzi, in presenza di una riforma agraria, facendo aumentare) il surplus di produzione agricola (fondo salari per la forza lavoro), accelera il processo di accumulazione nel settore dinamico capitalistico fino a quando tutta la forza lavoro produttiva si scambia sul mercato a prezzi coerenti con i ben noti criteri di un salario reale pari alla produttività e alla disutilità marginale del lavoro.

In questa ottica, è facendo leva sugli stessi caratteri dualistici del sistema che si facilita il passaggio da economie con mercati carenti alla creazione del «mercato».

È questo il passaggio fondamentale dal modello (di stampo ricardiano) con offerta illimitata di lavoro al modello (di stampo neoclassico) di equilibrio di piena occupazione.

Il modello di Lewis è una stilizzata rappresentazione di un progetto di intervento su una realtà arretrata (la comunità) che

consente al sistema (trasformato progressivamente in società⁵) di superare l'arretratezza per arrivare a confrontarsi con il problema tipico delle società avanzate: quello della crescita.

In questo disegno, la specificità italiana è rappresentata dalla emersione territoriale del dualismo; una dinamica colta e in dettaglio analizzata dagli autori del meridionalismo classico che trova una concreta ed efficace risposta solo ad opera dei neomeridionalisti, capaci di cogliere l'opportunità offerta dallo sconvolgimento sociale che si realizza nel mutato scenario del secondo dopoguerra.

È da sottolineare che la matrice economicista della modernizzazione, via squilibrio indotto e programmato, non poteva non affidare significativamente la promozione di questa strategia ad un meccanismo di dipendenza economica. Infatti, nella misura in cui si inserisce l'obiettivo del riequilibrio territoriale nel tradizionale schema di Lewis e quindi si sostiene (politica di industrializzazione e infrastrutturale) la necessità di far nascere e sviluppare anche nella realtà arretrata un polo consistente del settore dinamico, la dipendenza economica è proprio indotta dalla strategia di sviluppo come ingrediente necessario, augurabilmente transitorio, in misura del successo che la strategia stessa riscuote.

Questo rappresenta un punto cruciale in cui si cumula una inevitabile ambiguità: se da un lato la gestione del rapporto Nord-Sud mediante una politica di sviluppo ha la potenzialità di promuovere l'espansione del mercato con le sue caratteristiche di relazioni standardizzate e impersonali, è anche vero che la dipendenza che occorre programmare per il tempo necessario al decollo dell'area arretrata è, a sua volta, uno spazio di potenziale persistenza e sviluppo delle relazioni clientelari a carattere interpersonale⁶.

In questo interregno precario e contraddittorio, se viene meno la capacità di controllo, o se si azzerano (il che è la stessa cosa) le risorse per sostenere come obiettivo principale una politica di sviluppo – condizionata ma non dominata dal clientelismo – la possibilità di riformare in modo coerente la società e le istituzioni (l'accumulazione di capitale sociale, nel gergo oggi di moda) viene minata alla base; e ciò si riflette non solo sulla società locale ma anche sulla parte avanzata del sistema.

Nel caso che prevalga questa eventualità sfavorevole, il venire meno degli spazi per lo sviluppo va di pari passo con il consoli-

⁵ Tonnies (1887).

⁶ North (1991); Williamson (1985); Giannola e Del Monte (1997).

darsi di una domanda di risorse da garantire comunque all'area dipendente (la ben nota versione assistenziale del rapporto Nord-Sud). La natura della dipendenza tende così a mutare da «fisiologica» (perché transitoria) a «patologica» (perché strutturale) e tende quindi a condizionare sempre più drasticamente il processo evolutivo di tutto il sistema.

Lo sviluppo ha un effetto importante su un aspetto essenziale delle economie arretrate, allentando l'eccesso strutturale di offerta sul mercato del lavoro che determina un razionamento che non può essere certo imputato ad un livello eccessivo del salario (un problema simile sorge, in maniera più complessa e articolata, ma sostanzialmente simmetrica su un altro mercato strategico quale è quello del credito).

La persistenza del razionamento sul mercato del lavoro ha conseguenze rilevanti soprattutto in un sistema dualistico⁷. Quando l'eccesso di forza lavoro diviene strutturale a livello nazionale (e cioè non ha più un ruolo positivo nell'alimentare un flusso di emigrazione utile alla parte sviluppata del Paese) si fanno più forti le pressioni per destinare risorse finalizzate al controllo della pressione sociale che ne deriva. Ciò se rappresenta da un lato l'alternativa ad una redistribuzione territoriale dello sviluppo – e del disagio – alimenta al contempo l'insofferenza della parte sviluppata a fornire le risorse necessarie.

Dalla convergenza di interessi si passa gradualmente ad una difficile convivenza che sfocia rapidamente nel conflitto.

Nell'esperienza italiana degli anni '80 tre sono i canali che queste pressioni attivano.

In primo luogo, lo sviluppo di un sistema di stato sociale (e il connesso riconoscimento di effettivi diritti di cittadinanza) alimenta un automatico flusso di risorse verso il Sud dove, appunto, si concentra quella parte della popolazione che – a fronte di una minore capacità fiscale – il sistema di garanzia di servizi pubblici omogenei deve salvaguardare.

Un secondo aspetto, più discrezionale ma particolarmente rilevante, è il ruolo crescente che assume direttamente il settore pubblico sul mercato del lavoro. In presenza delle difficoltà di assorbimento nel settore privato, le risorse pubbliche oltre che al sostegno dei redditi vengono via via finalizzate anche ad una espansione dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione centrale

⁷ Costabile e Giannola (1996).

e locale delle aree depresse. Anche un'espansione in linea con le tendenze prevalenti nel resto del Paese significa una crescita progressiva della quota dei lavoratori occupati nel settore pubblico rispetto a quella dei lavoratori dei settori produttivi privati.

Il terzo canale coinvolge direttamente le imprese con lo sviluppo progressivo nel corso degli anni '70 del sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi. La natura di sussidio più che di incentivo di questa misura si afferma proprio negli anni '80 quando, con la fine dell'industrializzazione esterna, il sistema di fiscalizzazione si rivolge a proteggere le imprese locali.

Queste dinamiche portano allo spiazzamento delle politiche di sviluppo; a parità di risorse destinabili alle aree depresse, queste sono dirette al sostegno dei redditi e quindi della domanda locale piuttosto che alla promozione dell'offerta e del mutamento strutturale. Con la conseguenza che anche la dipendenza dell'area arretrata diviene sempre meno reversibile e da fisiologica (come nella fase dello sviluppo) si qualifica sempre più come patologica.

L'ipotesi del modello autopropulsivo vagheggiata negli anni '80 interpretava invece in modo disinvolto l'assistenza e il sussidio come utile strumento di politiche di sviluppo «di mercato» con l'argomentazione – che si rivela una grande illusione – che il sostegno della domanda rappresenti la migliore opportunità di crescita offerta all'iniziativa locale.

È in questa fase che la tradizione «offertista» dell'intervento subisce una mutazione di stampo «domandista» rappresentata da una mistura di stato sociale, sussidi alle imprese e spesa in opere pubbliche

In realtà – e non ci vuole tanto a capirlo – nel caso di un'economia arretrata, e ancor più nel caso di un Sud arretrato a stretto contatto con il Nord su un mercato unico – un generico sostegno della domanda non crea la propria offerta (cioè non contribuisce a sviluppare le attività produttive); esso alimenta semmai le importazioni dal Nord e tende a spiazzare – ben più delle «cattedrali nel deserto» – la capacità produttiva locale.

La ragione è evidente: nell'area arretrata non siamo nella tipica condizione keynesiana di capacità produttiva inutilizzata, al contrario siamo in presenza di una carenza di offerta equivalente per efficienza e capacità di mercato a quella delle regioni esterne. L'indebolimento del suo apparato produttivo fa sì che il ruolo effettivo – nel patto territoriale – dell'area debole torni a farsi passivo diventando, a fronte delle risorse esterne assorbite, un importante mercato di sbocco per le esportazioni dell'area forte.

Le conseguenze della strategia «domandista-assistenziale» come surrogato della politica di sviluppo sono, come detto, devastanti soprattutto per gli esiti che essa ha sulla costruzione dell'istituzione mercato nell'area arretrata.

Dalla convergenza di interessi innescata nella fase espansiva si passa gradualmente al conflitto fiscale, che diviene l'elemento dominante nei rapporti tra aree forti e deboli del Paese.

È a questo punto possibile, se non inevitabile, imputare all'area debole di adagiarsi nello spreco, nella disoccupazione e nell'assistenza. Il passo successivo sarà l'apertura di un contenzioso per ricontrattare i termini del rapporto che lega le sezioni sempre più divaricanti della società.

4. Dipendenza, patologia, declino

Se gli anni eroici dello sviluppo meritano attenzione, altrettanta ne merita la successiva fase, nella quale dalla fisiologia si passa alla patologia della dipendenza.

A far deragliare il treno dello sviluppo sono eventi internazionali quali la crisi monetaria, energetica e politica dei primi anni '70 che sconvolgono profondamente il quadro di progressiva espansione del secondo dopoguerra.

In Italia, gli anni del cosiddetto «aggiustamento strutturale» (legge 675) avviano il passaggio alla seconda fase nel rapporto Nord-Sud che approda nel 1992 alla repentina cancellazione dell'intervento straordinario, suggellando, da allora, una nuova progressiva marginalizzazione del Mezzogiorno. Il suo ruolo torna a farsi passivo; ingombrante e imbarazzante appendice di un Nord virtuoso. Il tema del dualismo viene espunto, congelato nella vuota retorica dello sviluppo dal basso, affidato dal 1998 (con la cosiddetta Nuova Programmazione) al cerimoniale di un narcisistico localismo che, di fronte al sostanziale fallimento, rimprovera ancor oggi la realtà di non adeguarsi docilmente alle prescrizioni della «sua» favola.

A seguito della prima crisi energetica, dal 1973 al 1981, l'aggiustamento strutturale – lungi dal procedere attraverso un disegno complessivo e strategico – è affidato all'impetuoso sviluppo del «modello distrettuale» centrato sulle virtù delle piccole imprese capaci di cavalcare il paradigma della specializzazione flessibile. Il suo successo, al di là di indubbi meriti propri, deve molto all'essenziale ingrediente protettivo fornito dalla sistematica ed in-

tensa strategia di gestione competitiva del cambio che, inaugurata nel 1973, diviene la vera e unica politica industriale (perseguita dopo il 1981 e almeno fino al 1987 anche nell'ambito del Sistema Monetario Europeo grazie al differenziale di banda di oscillazione garantito all'Italia).

In questa fase persiste, ma cambia radicalmente natura, la funzione di complementarità del Sud, così come il segno della politica di sviluppo che ancora si sostiene di voler perseguire. Tramonta la politica attiva dell'offerta a sostegno di un modello di specializzazione fortemente centrato sulla grande impresa, per lasciare il passo ad una linea che affida alla presunta effervescente spontaneità dell'economia locale stimolata via il sostegno della domanda. In effetti, nonostante le risorse dedicate al Sud, data la sua natura dipendente, questa linea esalta il ruolo del Mezzogiorno come mercato di sbocco per le produzioni settentrionali, affidando al contempo alle imprese locali un ruolo di subfornitrici (le cosiddette «esportazioni interne», spesso sommerse) dei rampanti distretti esportatori settentrionali. Si alimenta per anni il mito degli effetti strutturali di una politica di sostegno della domanda capace di «insegnare» elementi di civismo distrettuale e far così da volano ad una (implausibile, come rivela l'esperienza) capacità di promuovere in forme endogene e spontanee l'industrializzazione meridionale.

La tesi dello sviluppo endogeno, irrazionale perché infondata e irrealistica, è però demagogicamente molto utile per giustificare lo svuotamento di quella parte dell'apparato produttivo di matrice prevalentemente «esterna» del Sud. Il risultato è un intenso processo di deindustrializzazione. Allo smantellamento delle politiche attive, si sostituisce un sostegno assistenziale ai redditi delle imprese operanti nell'area, beneficate dal costoso sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi che ben presto diviene una delle voci più significative dell'intervento pubblico.

L'illusione autopropulsiva, oltre ad essere costosa e inefficace, si rivela progressivamente incompatibile con i vincoli europei. Su quel fronte, dopo il sonno dei dieci anni che seguono al crollo del sistema monetario di Bretton Woods nei quali ogni paese della CEE procede gestendo a suo uso e consumo il «nuovo» strumento della politica valutaria, gli anni '80 segnano la ripresa del processo di integrazione europea. Essa non è certo casuale, rappresentando la difesa comune alla politica di attrazione dei capitali e di rafforzamento del dollaro inaugurata con decisione dall'amministrazione USA a fine anni '70 e che rende ormai per l'Europa lo strumento valutario un'arma spuntata. L'urgenza di far fronte comune porta alla nascita

del Sistema Monetario Europeo. Inizia un percorso di sempre più intensa integrazione che porta al trattato di Maastricht ed ai connessi parametri, preparando il salto verso l'UME a fine anni '90.

Il «prezzo» per rimanere in Europa si manifesta nell'intensità dei vincoli commisurati all'ambizioso obiettivo di approdo alla moneta unica. Vincoli molto severi per un Paese come il nostro, oberato da un imponente debito pubblico.

Il ruolo complementare, sempre più passivo e marginale assunto in quegli anni dal Sud, va di pari passo con la sua identificazione come un fattore di intralcio allo sviluppo nazionale e dello squilibrio di finanza pubblica. La liquidazione dell'intervento straordinario, decisa nel 1992, e la totale assenza di interventi fino al 1998, sono la scontata conseguenza di questo sentire comune che alimenta l'aggressiva rivendicazione di una nascente questione fiscale che sarà al cuore dell'invenzione appena successiva della «questione settentrionale», oggi al centro della scena.

Si fa via via strada la negazione del dualismo da problema nazionale (al quale era invece dedicato un apposito paragrafo del Trattato di Roma) derubricato ad uno dei tanti problemi regionali di convergenza dell'Unione. Pur affermando di ricollocarsi nel solco delle politiche dell'offerta, la politica della Nuova Programmazione mostra i limiti di una strategia che si fa un punto di onore nel negare il carattere di «straordinarietà» del Mezzogiorno. Carattere invece che dovrebbe risultare ancor più evidente nel contesto dell'Ue impegnata nel processo di allargamento. In mancanza di un disegno strategico, domina il conflitto di interessi tra territori, così come tra gestori locali delle politiche. Alla inadeguatezza delle risorse da destinare allo sviluppo, si aggiunge una insoddisfacente distribuzione tra i vari capitoli di spesa, e un barocco sistema di procedure e interventi demandati a livello locale.

5. Nord, Sud e «declino» italiano

Coerentemente alla filosofia della abrogazione del problema, il tema dello sviluppo viene dunque esternalizzato, affidato al burocratico rapporto tra Unione Europea e regioni dell'obiettivo 1 («Agenda 2000» e ora Agenda 2007-2013). Un'operazione consolatoria, tutta contabile e finanziaria che ben poco si inquadra in una strategia di Sistema proprio nel momento in cui l'intero Sistema – ormai privo dello scudo valutario – inizia a mostrare la corda anche nelle sue punte avanzate.

A chi intravede in queste difficoltà un pericoloso processo di declino, si replica che in realtà l'Italia ha intrapreso con successo un processo di ristrutturazione dal quale emerge una pluralità di imprese (di medie dimensioni e multinazionali) che consente di guardare con fiducia al futuro anche nella prospettiva di una sempre più intensa integrazione e competizione sui mercati mondiali⁸. Difficile, ovviamente, fare il punto a questo proposito. Si può comunque dire che, almeno nel suo cuore produttivo, quello dell'industria manifatturiera, i singoli e numerosi esempi di successo finora sono stati ben lungi dall'invertire una persistente e complessiva intonazione negativa. In altri termini, finora la reattività di tante singole imprese (le nostre «rondini») non ha portato la promessa primavera dell'aggiustamento strutturale. L'Italia ormai da quasi quindici anni stenta a tenere il passo tutt'altro che eccezionale dei Paesi dell'Unione. Né sembra corretto imputare (come ad esempio sostengono alcuni⁹) tale deludente *performance* al peso di un Sud che, se fosse possibile depennarlo, consentirebbe al Settentrione una ben più brillante posizione. La diagnosi di generale insufficienza emerge infatti chiaramente solo che si guardi ad aspetti sintetici ma significativi dell'industria manifatturiera distinta per aree geografiche.

L'*impasse* dell'industria manifatturiera sostanzialmente simile al Sud e al Nord nel periodo 2001-2007 emerge con evidenza impietosa dal confronto con il resto d'Europa (Tab. 1). Parimenti significativo (Tab. 2) è il dato cumulato del tasso di crescita della produttività del lavoro che risulta negativo sia al Centro-Nord (-1,6%) che al Sud (-2,1%). La conseguenza è un costo del lavoro per unità di prodotto significativamente in crescita in entrambe le ripartizioni, laddove negli altri paesi e nella Zona Euro esso è in flessione. Non sembra dunque che, complessivamente, la ipotizzata fase di intensa ristrutturazione abbia molto giovato alle capacità competitive dell'industria italiana quale che sia la sua localizzazione.

Nonostante la sconsolante evidente pervasività del «declino», la necessità di definire una comune strategia per fronteggiarlo è tutt'altro che condivisa. Si fa strada al contrario l'idea che la via di uscita sia nel liberarsi del problema del Sud.

La relazione di accompagnamento del disegno di legge sul federalismo fiscale del Consiglio Regionale della Lombardia è un vero e proprio manifesto di questa posizione.

⁸ Cipolletta (2007).

⁹ Faini e Sapir (2005).

TAB. 1. *Variazioni medie annue e cumulate del valore aggiunto 2001-2007*

Ripartizioni e Paesi	Medie annue	Cumulate
Industria in senso stretto		
Mezzogiorno	-0,1	-0,5
Centro-Nord	-0,1	-0,7
Industria manifatturiera		
Mezzogiorno	-0,4	-2,6
Centro-Nord	-0,2	-1,5
Industria in senso stretto		
Ue 27	1,7	12,3
Euro-zone	2,0	15,2
Germania	2,3	17,5
Grecia	3,2	24,6
Spagna	1,9	13,8
Francia	1,3	9,7
Polonia	5,4	44,3
Portogallo	0,8	6,0
Slovenia	5,3	43,3
Finlandia	5,1	41,3
Regno Unito	-0,6	-4,4
Turchia	5,1	41,9

Fonte: SVIMEZ 2008.

TAB. 2. *Produttività (P), costo del lavoro dipendente (W), CLUP (var. % annue)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mezzogiorno							
P	-0,6	-2,8	-4,8	1,1	3,1	-0,2	-0,1
W	3,8	1,1	2,4	4,5	3,4	2,8	3,0
CLUP	4,4	4,0	7,7	3,4	0,3	3,0	3,1
Centro-Nord							
P	0,4	-1,4	-2,5	1,6	0,3	0,1	-0,1
W	3,2	2,7	3,0	4,0	2,7	2,6	2,5
CLUP	2,9	4,2	5,5	2,3	2,4	2,4	2,5
CLUP							
Germania		0,6	-0,8	-4,0	-2,3	-2,3	-2,3
Francia		0,8	-1,9	0,3	1,4	-0,2	n.d.
Euro-zone		0,9	0,5	-0,6	-0,9	-0,8	-0,7

Fonte: SVIMEZ 2008.

Così, se negli anni '50 il tema del Sud si inquadrava in scelte coerenti ad una ben precisa azione di sviluppo e modernizzazione, nel quale il ruolo delle parti era in vista di un risultato comune, attualmente a mancare è proprio la definizione di un obiettivo

comune rapportato alle profonde mutazioni del contesto globale e a quelle – ancor più incidenti – interne all’Unione.

A ben vedere questa deriva disgregatrice viene da lontano. Per quel che riguarda il Mezzogiorno, proprio l’assenza di un terreno condiviso, al quale raccordare obiettivi locali con una visione di sviluppo complessivo, ha reso sterile la riscoperta delle politiche dell’offerta riproposte nel 1998 dagli esploratori della Nuova Programmazione. Questa esperienza – apprezzabile per il suo aspetto pedagogico perché riafferma dopo il 1992 le virtù essenziali dell’aggiuntività dell’intervento e di una straordinarietà, sia pur gestita da operatori ordinari – risulta fallimentare rispetto all’obiettivo di attivare l’uso delle «risorse immobili» del territorio. Una conseguenza non inattesa di un’azione pratica che in assenza di un disegno strategico si attarda nei labirinti di minuziosi e improbabili progetti locali senza porsi il problema di come, quali e quanti debbano essere gli obiettivi di sistema ai quali condizionare rigidamente gli interventi.

Il risultato di tutto ciò è dieci anni sprecati che cancellano anche il ricordo ormai lontano dei quindici anni di sana modernizzazione. Le elucubrazioni sulle deludenti *performances* del Mezzogiorno si perdono così sempre più dietro esercizi di riflessione antropologica che di norma portano a identificare – con un classico rovesciamento tra variabili dipendenti e indipendenti – in questa involuzione l’ostacolo allo sviluppo nazionale, e l’epicentro delle patologie del sistema.

PARTE SECONDA: DALLA RIFORMA ECONOMICA ALLA RIFORMA ISTITUZIONALE. FEDERALISMO FISCALE IN UN SISTEMA DUALE

«In Italia, deve porsi in particolare un forte accento sul rapporto tra un più coerente disegno evolutivo in senso autonomistico e federalistico dell’ordinamento della Repubblica, e il superamento di quel persistente, e perfino aggravato, divario tra Nord e Sud che denuncia la storica incompiutezza dell’unificazione nazionale»¹⁰.

La riflessione retrospettiva è importante per due motivi: anzitutto per segnalare che la capacità di riformare l’economia ha fatto da piattaforma alle politiche di sviluppo; in secondo luogo per ribadire l’urgenza di una revisione anche sul piano dell’analisi

¹⁰ Giorgio Napolitano (dall’intervento al convegno *La Costituzione domani*, Venezia, 18 settembre 2008).

della Questione. Infatti, continuare a dar credito ad un'analisi distorta, miope o smemorata, non può che indurre a praticare una terapia distorta. La riprova di un tale rischio è del tutto evidente. È infatti frutto di un'analisi profondamente distorta la scoperta della «questione settentrionale» dalla quale scaturisce la versione «lombarda» di federalismo fiscale.

Anzitutto vi è una questione di metodo. La riforma istituzionale, sovrastrutturale, è vista come la via di fuga dalle crescenti difficoltà strutturali del presente. Prevale così, segno dei tempi, l'idea che la riforma federale rappresenti la risposta strategica alla crisi. Si inizia nel 2001 con la frettolosa riscrittura del Titolo V della Costituzione e finalmente, nel 2009, la legge 42 definisce le linee della delega al Governo per l'attuazione dell'art. 119.

Sul come queste deleghe saranno esercitate, e se e «quale» federalismo fiscale sia compatibile con gli equilibri della finanza pubblica, è finora oscuro, anche se siamo al di là dei tempi previsti dalla legge. Quello che è invece consolidato è il luogo comune che affida alle virtù taumaturgiche di questa riforma l'arduo compito di «moralizzare» le classi dirigenti; ovvero, tradotto in soldoni, di liberare il Paese dall'insostenibile mal meridionale.

Se andiamo infatti al punto, esso è reso brutalmente esplicito con stentorea arroganza dal Consiglio regionale della Lombardia quando lamenta che «... Oggi i nostri cittadini pagano le tasse, creano ricchezza ma i trasferimenti vanno ad altri. Questo rischia di compromettere non solo la locomotiva lombarda ma l'intero sistema economico italiano» e si conclude, citando Lincoln, che, «... il Nord è stanco di correre con le catene ai piedi... non si può rinforzare il debole indebolendo il più forte».

Il redivivo lombardo-veneto, dunque, rivendica la legittimità di una «riappropriazione» delle proprie risorse fondata su una singolare pretesa «federalista» che non regge le più elementari prove di coerenza finanziaria, ma che riscuote grande credito anche presso autorevoli... meridionalisti.

6. Trasferimenti, costituzionali e non, emersi e sommersi. Il dovere di controinformazione

Tema di fondo, dunque, non è più il dualismo ma l'ormai certificato ruolo parassitario e frenante del Sud, ipotetico beneficiario di esorbitanti flussi di trasferimenti di risorse dal resto del Paese. Questa certezza legittima la «questione settentrionale» e la pres-

TAB. 3. *Importazioni nette del Mezzogiorno in percentuale del PIL dal 1981 al 2005*

Anni	%
1981	27,7
1991	24,4
1995	17,0
1996	15,7
1997	16,3
1998	16,8
1999	16,2
2000	17,8
2001	16,2
2002	15,2
2003	15,1
2004	15,8
2005	16,2

Fonte: SVIMEZ.

sante richiesta di sanare l'ingiustizia fiscale che tarperebbe le ali al Nord¹¹.

I trasferimenti «impropri» convogliati dalle collettività più ricche a Sud, e che darebbero corpo alla insopportabile ingiustizia fiscale, sono una categoria tanto suggestiva quanto fantomatica, ma al contempo un potente luogo comune per combattere il quale è davvero necessario attivare una efficace «controinformazione». Un dato di sintesi (Tab. 3) mostra semmai che il flusso dei trasferimenti (stimato come la usuale *proxy* delle importazioni nette) come quota del prodotto regionale lordo si è drasticamente ridotto dall'inizio degli anni '90. E ciò non per una virtuosa riduzione della dipendenza meridionale, ma per un massiccio razionamento imposto con particolare intensità al Sud grazie allo smantellamento dell'intervento straordinario e alla forzata «virtù» fiscale imposta dalla necessità di stabilizzare il debito pubblico.

Le successive Tabb. 4 e 5 danno conto di questo razionamento, laddove segnalano come la spesa pro capite, per voci particolarmente connesse allo sviluppo economico e sociale, è sistematicamente e progressivamente più sfavorevole al Sud; in particolare, la voce di spesa pubblica in conto capitale che ogni documento governativo fissa (in ossequio formale al dettato del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione) attorno al 45% realizza valori

¹¹ Significativo a questo riguardo l'esercizio di fantasia marcatamente sociologico della precaria «contabilità liberale» tenuta a battesimo da Ricolfi (2010).

TAB. 4. *Spesa della PA in conto capitale per investimenti e trasferimenti nel periodo 1996-2006 (a) (% Mezzogiorno su Italia)*

Anni	Spesa per investimenti	Spesa complessiva
1996	34,1	41,3
1997	34,9	40,3
1998	33,6	38,7
1999	32,1	38,8
2000	34,9	39,5
2001	35,9	41,2
2002	33,4	39,5
2003	31,4	37,6
2004	31,1	36,7
2005 (b)	32,0	36,5
2006 (c)	31,3	37,0

(a) Sono escluse le voci «Partecipazioni azionarie e conferimenti» e «Concessioni di crediti e anticipazioni»; dati comprensivi delle erogazioni del FAS e di quelle comunitarie relativo cofinanziamento.

(b) Dato provvisorio.

(c) Il dato è il risultato delle stime dell'indicatore anticipatore.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, DPS.

TAB. 5. *Spesa pro capite connessa allo sviluppo nel periodo 2000-2003 nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord*

Settori	Mezzogiorno		Centro-Nord	
	2000	2003	2000	2003
Ambiente	46,1	39,3	46,2	62,5
Energia	80,9	85,3	103,9	119,1
Cultura e servizi ricreativi	32,7	29,1	48,6	54,1
Educazione	80,2	103,3	86,2	120,4
Industria e Servizi	202,8	275,9	100,1	155,9
Sanità	30,3	35,9	56,3	60,2
Trasporti	214,7	234,9	243,6	374,1
Ordine Pubblico	16,5	19,4	18,8	33,4

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali, DPS.

effettivi ben inferiori e con una dinamica che si fa via via più penalizzante nel corso degli anni.

Ma la vera e seria obiezione, più in generale, è che lungi dall'essere «impropri», i flussi finanziari contabilizzati sono pseudo-trasferimenti che nulla hanno a che fare con Settentrione o Meridione, ma semplicemente (e in misura del tutto inadeguata) obbediscono al principio costituzionale per il quale ogni cittadino in quanto contribuente, a fronte dei suoi doveri, è tito-

lare del diritto di fruire di servizi pubblici (difesa, istruzione, giustizia, sanità, ecc.), indipendentemente dal censo e – a maggior ragione – dalla residenza. Questo principio, valido in qualsiasi paese, realizza una tipica funzione esclusiva dello Stato: quella redistributiva. Entro questi limiti, sostenere l'illegittimità di tali trasferimenti non ha fondamento in un paese, sia esso a governo centrale che federale; diverso il caso di un sistema confederale, ove ogni confederato è libero di definire diritti e doveri fondamentali di cittadinanza che possono essere ben diversi da Stato a Stato. Non è, questa, una notazione marginale; infatti, solo in base ad essa l'invocazione nei termini proposti dalla Lombardia del «diritto alla restituzione», potrebbe essere avanzata ponendo al contempo al riparo la Regione-Stato dal riconoscere legittimità ad una pari invocazione da parte di qualsiasi livello territoriale (Provincia, Comune, quartiere, condominio, e così via). Non risulta (ancora) che Brescia avanzi pretese su Milano, e viceversa, o San Babila sui quartieri periferici meneghini; e certo i residenti di San Babila contribuiscono a finanziare i servizi delle aree periferiche contigue.

Si comprende così su cosa si fondi la singolare illusione di arrestare per via fiscale il «declino» imputato, con comoda scorciatoia, a un gorgo meridionale che ingoia e sperpera fiumi di trasferimenti «impropri». E la dimensione di quanto infondate siano queste pretese e i luoghi comuni che ad esse si accompagnano la fornisce un semplice esercizio condotto su un confronto – per il Centro-Nord e il Sud – tra residuo fiscale «neutrale» ed effettivo, dove per residuo fiscale si intende la differenza tra il totale delle entrate e delle uscite della Pubblica Amministrazione escludendo dalle entrate la spesa per il pagamento degli interessi sul debito pubblico. Il residuo fiscale «neutrale», con il quale si confronta quello effettivo, viene calcolato per le due aree ripartendo la spesa complessiva in base alla popolazione e le entrate complessive in base al reddito. Dal confronto si evince che il Centro-Nord dal 1998 in poi è stato sì fornitore netto di risorse ma in misura significativamente inferiore rispetto alla situazione definita «neutrale», ovvero quella che avrebbe dovuto verificarsi se entrate e spese (in ossequio al principio elementare di finanza pubblica recepito nell'art. 53 della Costituzione) fossero state ripartite rispettivamente in base alla capacità contributiva (doveri) e alla consistenza fisica (diritti) dei cittadini residenti nelle due aree (Tab. 6). Se poi aggiungiamo al computo gli effetti del pagamento degli interessi sul debito pubblico detenuto nelle due aree (individuando un re-

TAB. 6. *Residuo fiscale effettivo e neutrale (senza le spese per interessi) (milioni di euro correnti)*

Ripartizioni	2000	2001	2005
Effettivo			
Mezzogiorno	-39.701,7	-40.279,9	-42.617,3
Centro-Nord	82.213,6	81.786,2	66.917,5
Italia	42.512,0	41.506,2	24.300,2
Neutrale			
Mezzogiorno	-45.106,1	-49.609,9	-62.781,4
Centro-Nord	87.618,1	91.116,1	87.081,6
Italia	42.512,0	41.506,2	24.300,2

Le quote del PIL del Centro-Nord e del Mezzogiorno sono rispettivamente pari al 75% e al 25%; le quote della popolazione residente, rispettivamente, pari al 65% e 35%. La spesa totale non include le spese per interessi.

Totale entrate: 599.853,2; 641.370,5; 712.864,9.

Totale spese: 557.341,2; 599.864,3; 688.564,6.

Interessi: 52.010,2; 62.537,3; 41.100,7.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dei Conti Pubblici Territoriali, DPS.

siduo «fiscale-finanziario»¹²) la non neutralità viene macroscopicamente accentuata a motivo della distribuzione territoriale della detenzione di ricchezza finanziaria dei residenti ancor più sperequata di quella del reddito.

Quanto sopra ci porta a completare il mosaico sui «trasferimenti» con l'aggiunta di una ulteriore tessera rappresentata dal ruolo dei trasferimenti «in nero» tra Nord e Sud connessi alla gestione del debito pubblico.

Non è certo azzardato sostenere infatti che il Mezzogiorno ha sopportato fin dall'inizio degli anni '90 una occulta, pesante redistribuzione finanziaria prodotta dai corposi surplus primari finalizzati all'obiettivo di stabilizzare il rapporto debito pubblico/prodotto interno lordo.

Non è certo per caso che il valore delle importazioni nette meridionali cade di oltre sette punti percentuali da quando si realizzano effettivamente significativi surplus primari.

Su questo aspetto – in genere scientemente del tutto ignorato – sono opportune alcune sintetiche considerazioni.

In estrema sintesi, stante la marcata disparità nella distribuzione della titolarità del debito pubblico tra diversi gruppi sociali o

¹² Giannola e Scalera (1996).

aree territoriali, il virtuoso rientro dal debito realizzato in Italia tra il 1992 e il 2001 si è accompagnato ad una pesante redistribuzione di risorse dal Sud al Nord, grazie alla realizzazione di corposi avanzi primari ottenuti con la riduzione della spesa (che – come si è ora visto – nella migliore delle ipotesi è distribuita in proporzione della popolazione) e con l'aumento delle entrate (in proporzione del reddito).

Poiché la distribuzione territoriale del debito è squilibrata a favore delle aree del Centro-Nord, in misura ben maggiore dello squilibrio in termini di reddito (si stima che circa il 90% dei titoli pubblici detenuti dalle famiglie faccia capo a quelle settentrionali) ne consegue un pesante e sistematico riorientamento dei flussi finanziari a sfavore dei contribuenti meridionali. Ovviamente, ciò rappresenta la manifestazione geografica del generale pesante onere che la politica di rientro pone a carico dei non detentori di titoli pubblici (che cioè non percepiscono interessi e/o rimborsi del capitale più che compensativi del carico fiscale necessario a finanziarli), quale che sia la loro residenza. In altri termini, la pesantezza redistributiva della manovra, oltre che nella naturale regressività insita nel meccanismo di prelievo, sta nella penalizzazione dei non detentori (o meglio, dei detentori minori) di titoli pubblici; le due cose assicurano (in ossequio al principio dell'equivalenza ricardiana) una naturale concentrazione degli effetti sui residenti meridionali.

Stime di massima indicano una redistribuzione di risorse finanziarie a sfavore del Mezzogiorno dell'ordine di un miliardo di euro nel 1992 e di oltre 3 miliardi di euro nel 1993, quando il meccanismo degli avanzi primari va a regime. Per questi motivi, quindi, la ristrutturazione dei flussi finanziari collegati alle urgenze della gestione del debito rappresenta un fattore strutturale e persistente di freno per lo sviluppo delle aree deboli.

Infine, se proprio si vuole esplorare la contabilità dei trasferimenti «effettivi» senza troppi voli di fantasia contabile, sarebbe tempo di aprire il *dossier* del costo per il Sud (e del corrispondente guadagno per il Nord) connesso all'emigrazione di forza lavoro e cervelli educati dal sistema formativo nel Mezzogiorno (scuola, Università, ecc.). I saldi ormai imponenti di questa emorragia (particolarmente intensa nella fascia a maggior valore intrinseco, quella dei laureati) rappresentano un correttivo non da poco in risposta alle litanie padane. Questo «dono» nel lungo periodo impone un costo sociale al Sud che va ben al di là della pura evidenza contabile. Già Manlio Rossi-Doria negli anni '80 aveva posto il tema con un provocatorio esercizio che, tradotti in chili il flusso

degli emigrati, ne stimava il costo applicando per chilo di «dono» esportato il prezzo di mercato del bestiame.

7. *Federalismo fiscale. Strumento elevato a strategia?*

Certo, se questa è la base sulla quale si fonda l'argomento dei trasferimenti impropri, le pretese del Consiglio regionale della Lombardia sono a dir poco rozze. Non meraviglia, quindi, che esse abbiano lasciato il passo alla mediazione tattica del disegno di legge delega (42 del 2009) approvato dai due rami del Parlamento con la significativa astensione del maggior partito di opposizione. L'astensione non sorprende visto che nella legge approvata si ritrova molto della lettera e dello spirito del disegno di legge Padoa-Schioppa presentato dal precedente Governo Prodi alla fine della scorsa legislatura. Il che non garantisce che, anche se gradualista, il disegno di federalismo fiscale ora in via di attuazione non ponga (come il precedente progetto) seri problemi¹³.

La legge delega è una sorta di manifesto, un utile *port-manteau* di enunciazioni che cela ipotesi «tossiche» di perequazione nettamente penalizzanti per le regioni del Sud e, per converso, assicura ingiustificate posizioni di rendita a favore delle aree più forti. Ciò è tanto più preoccupante visto che, essendo una legge delega, il Governo ha notevole discrezionalità nell'interpretare lo spirito e il merito della delega.

Non sfugge a questo rischio il sistema ipotizzato per l'integrale finanziamento dei cosiddetti Livelli Essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale (sanità, assistenza, istruzione, trasporti locali). Infatti, se – come prevede l'art. 6 – la Regione rispetto alla quale calcolare l'aliquota di compartecipazione ai tributi sarà *una* Regione e non *la* Regione più ricca (cioè a più elevata capacità fiscale), si determinerebbe un bonus a favore di tutte le Regioni più ricche di quella (o della media di quelle) presa a riferimento. Inoltre, il riferimento ai livelli delle prestazioni essenziali va riempito di contenuti, e non è dato sapere quale sarà l'impatto sulle finanze pubbliche di una «equa» traduzione territoriale dei concetti di costi *standard* e obiettivi di servizio necessari per conseguire il previsto superamento del criterio della spesa storica. È plausibile immaginare che una corretta

¹³ SVIMEZ (2007).

imputazione di costi agli obiettivi possa condurre ad un livello di fabbisogno finanziario del tutto incompatibile per l'equilibrio finanziario complessivo. Non sfugge infatti a nessuno che proprio al Sud i cosiddetti livelli di servizio offerti sono ampiamente inferiori a quanto è garantito in media a livello nazionale; il che è una ulteriore macroscopica smentita della presunta natura «impropria», cioè dell'eccesso dei trasferimenti.

Per evitare l'insostenibilità finanziaria potrà allora essere giustificato abbassare i livelli essenziali, con il che codificando regimi diversi dei servizi effettivi tra le Regioni a seconda della loro capacità fiscale. Il prospero Nord potrà infatti integrare con risorse finalmente «proprie» i minimi definiti dall'occhiuta contabilità nazionale e vantare una legittimazione in nome dell'efficienza.

Dove la penalizzazione delle Regioni più deboli (e la rendita a favore delle Regioni più ricche) è fin da ora sancita con certezza, è nei meccanismi perequativi previsti per il finanziamento di tutte le altre funzioni attribuite (che concernono energia, ambiente, ricerca, formazione; cioè ambiti essenziali per alimentare e sostenere politiche di sviluppo). La legge 42/2009 in questo caso mantiene il criterio del finanziamento integrale del complesso della spesa storica a livello nazionale ma, per l'attribuzione delle quote alle singole regioni, introduce un criterio di perequazione delle capacità fiscali tale da far sì che le regioni più deboli subiscano un netto taglio rispetto allo sperimentato livello di spesa storica, a tutto beneficio di una eccedenza che va a favore delle regioni fiscalmente più forti. In base ad una realistica simulazione¹⁴, in assenza di correttivi, l'effetto sarebbe tale da fare scendere la quota di risorse attribuite al Sud dall'attuale 40% al 25% a vantaggio del Centro-Nord che salirebbe dal 60% al 75%.

Infine, quanto al comma 5 del 119, con il quale la Costituzione attribuisce la potestà esclusiva dello Stato a destinare risorse *aggiuntive* per programmi *straordinari* di intervento a favore della coesione sociale, la legge delega subordina tale potestà all'intesa tra Stato e Conferenza unificata delle Regioni; un vincolo ispirato ad un modello di federalismo «orizzontale» del tutto inadatto per definire e condurre azioni di sviluppo in situazioni specifiche. Pertanto, oltre che improprio dal punto di vista dell'efficienza ed efficacia operativa, il contenuto dell'art. 16 della legge 42 sembra del tutto incostituzionale.

¹⁴ SVIMEZ (2007).

Né più utile a contrastare il dualismo è l'art. 2, comma 2, lett. *mm* della legge laddove prevede la possibilità di introdurre «... in conformità con il diritto comunitario ... forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa».

Il principale motivo di allarme sta nel vincolo al diritto comunitario che rafforza, anzi blindava ermeticamente, piuttosto che rimuovere, l'inopportuna distorsione verso un approccio «orizzontale» alle politiche di sviluppo.

Non deve ingannare il neologismo «fiscalità di sviluppo» che sembra alludere al concetto di fiscalità di vantaggio. Nell'attuale situazione di progressivo allargamento dell'Unione Europea, la fiscalità differenziata prima ancora di offrire un vantaggio dovrebbe consentire una difesa rispetto alla competizione (fiscale appunto) che, specie da parte dei nuovi entranti, si è sviluppata in seno all'Unione. In seconda battuta, essa dovrebbe anche rappresentare, specie sul piano interno, una forma strutturale di diversificazione delle convenienze tale da mettere effettivamente in moto quella capacità di attrarre risorse ed investimenti (a partire dal Centro-Nord per finire al resto del mondo) tale da riprodurre al Sud le condizioni che hanno tirato la volata a tanto celebrati «miracoli», come quello irlandese e simili.

Se si vuole inserire tale categoria in un progetto federale, dato il contesto di dualismo che caratterizza il sistema, occorre che lo strumento sia pensato in coerenza ad un modello rigidamente «verticale», esattamente l'opposto di quanto prevede il disegno di legge delega.

Come noto, la posizione dell'Unione Europea è stata finora penalizzante proprio per un sistema dualistico, impedendo dietro il paravento della non ammissibilità di una «selettività territoriale» ogni diversificazione fiscale interna a un paese, in nome della salvaguardia del principio della concorrenza. Una difesa che, in un regime di moneta unica che abroga ogni distinzione tra Stati e regioni appartenenti ad uno Stato, introduce una inconcepibile e ingiustificata asimmetria che penalizza proprio le aree deboli di un sistema. Promuovere una azione fiscale di sviluppo in realtà dualistiche porta *necessariamente* all'adozione di una fiscalità differenziata *proprio* al suo interno.

Il concetto di fiscalità di sviluppo introdotto nella legge delega, lungi dall'aprire a questa strada, fa esattamente il contrario. Infatti, il richiamo al *diritto comunitario* ribadisce che la fiscalità

differenziata risulta ammissibile – come sostiene la Corte di Giustizia Europea – se è decisa da un ente dotato di «piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria» rispetto al governo centrale dello Stato di appartenenza. Essa risulta perciò praticabile da qualsiasi «regione federale».

Si introduce così una deriva fortemente orizzontale, escludendo la possibilità di un carattere verticale, selettivo, dell'intervento. Ne consegue che il principio di fiscalità di sviluppo non può che alimentare una competizione fiscale del tutto controproducente per le aree svantaggiate esposte a subire proprio su questo terreno la concorrenza delle Regioni a maggiore capacità fiscale.

8. *Per un meridionalismo proattivo*

Sono tutt'altro che infondate le ragioni di scetticismo che accompagnano chi, da Sud, osserva la genesi e lo sviluppo del nostro federalismo. Procedendo a ritroso, lungi dal perseguire un'idea di convergenza, si tenta di dare uno sbocco al momento non traumatico, per molti versi furbesco, a crescenti pulsioni separatiste. Se il disegno di legge della Lombardia mira candidamente, come minimo, ad una soluzione confederale, l'adesione alla prospettiva federale rappresenta un temporaneo compromesso, solo un primo passo per sublimare lo spettro del declino. Resta chiara la riserva mentale, l'obiettivo di fondo, di abolire (dal proprio orizzonte) il Mezzogiorno.

A un gioco imposto, evidentemente, non ci si può sottrarre; di norma chi rischia di perdere dovrebbe – avvedutamente – rilanciare, il che è la cosa più difficile.

Occorre certo anzitutto contrastare le distorsioni con le quali la traduzione normativa che si prospetta rischia di intaccare i diritti di cittadinanza e non realizzare correttamente i cinque commi dell'art. 119, ma occorre soprattutto attivarsi per imporre una sfida che, con buona pace degli interessi oggi dominanti, riproponga in modo convincente un credibile ruolo del Mezzogiorno nel Sistema Italia. Il che, oltre ad una coraggiosa azione di controinformazione sui reali termini della Questione, evidenzia soprattutto la necessità di una efficace capacità di proposta.

Fermo il giudizio impietoso sull'esperienza dei risultati conseguiti dalle regioni meridionali, occorre interrogarsi sui motivi e trarne conseguenti comportamenti. Si deve anzitutto osservare – come sommariamente si è fatto sopra – che a livello macro-

economico le *performances* non sono molto diverse da quelle di repute consorelle del Centro-Nord, e che esse sono state ottenute in un regime di razionamento delle risorse – Fondi strutturali inclusi – via via più intenso. Va poi ribadito che premesse errate (le illusioni dell'autopropulsività trasfuse poi nel localismo della Nuova Programmazione) non possono che produrre risultati fallimentari. A ben vedere, la più grande colpa delle classi dirigenti meridionali è stata la ventennale subalternità intellettuale rispetto ai luccicanti specchietti di tanti serissimi imbonitori.

Un ragionamento sui limiti e sui drastici correttivi necessari dovrebbe, questo sì, essere un processo endogeno e non calato dall'alto per virtù dei costi *standard*. Parimenti, è bene porre in evidenza il peso che, rispetto a tante emergenze, è riconducibile all'incapacità dello Stato che finora dimostra di interpretare alla rovescia il principio di sussidiarietà appena introdotto in Costituzione.

Rigenerare comunque l'azione delle regioni è una necessità che richiede rapidità e scelte radicali. Per fare questo salto, nell'Unione che va aprendosi, è di vitale importanza evitare di muoversi in ordine sparso e definire le grandi linee di una strategia comune che legittimi il ruolo e la funzione propulsiva del Mezzogiorno, capace di farsi protagonista nella realizzazione della finora mitica direttrice mediterranea di sviluppo.

Quanto si sia lontani da questa sensibilità, lo dimostra il paradosso della Francia che si fa promotrice di questa aspirazione con l'Italia-padana che arranca imbarazzata, intenta a far saltare i ponti mediterranei per neutralizzare il mal meridionale.

Rischia perciò di rivelarsi tempo sprecato attendere lumi dall'altrettanto mitico «piano per il Sud» promesso da un governo prigioniero della «Questione settentrionale». Aprire a questa strategia non può che essere il contributo di una elaborazione meridionale che trovi la forza di rivendicare su dati di fatto il ruolo che gli compete in un disegno di rinnovamento strutturale del Paese.

Per proporre, ancor prima di tentare di vincere questa scommessa, è necessario partire dalla definizione di una gerarchia di obiettivi, promuovendo un percorso di collaborazione e integrazione, che non coltivi vocazioni separatiste o, tantomeno, si attardi in sterili rivendicazioni.

Rapidamente, molteplici sono i terreni sui quali la collaborazione istituzionale dovrebbe svilupparsi in forme capaci di dare contenuti al decollo di una vera Regione d'Europa facendone un volano per la ripresa dell'economia nazionale.

Un primo obiettivo è quello di incrementare adeguatamente la competitività di ogni singola Regione attraverso un rafforzamento di sistema. Da questo punto di vista, fare rete più che un luogo comune è un'esigenza imprescindibile. Se non ci si muove in modo coordinato, tutte le conquiste ed i singoli elementi di favorevole dinamismo relativo sarebbero presto destinati ad inaridirsi. E tutto ciò si applica a fondamentali caposaldi della strategia: reti, infrastrutture, energia, ambiente, politica industriale e innovazione.

A tale scopo, un problema prioritario è quello di intervenire sulle connessioni territoriali strategiche per correggere l'attuale specializzazione produttiva che, se già non è delle più favorevoli, sempre meno lo sarà in prospettiva.

Si affronta così da Sud un problema che è nazionale.

Ciò suggerisce di realizzare un coordinamento di politiche industriali, del lavoro e dell'innovazione, tra Regioni che hanno sempre più competenza in queste materie, individuando i fattori strategici di incremento della competitività e ponendosi l'obiettivo di utilizzare le risorse (Fondi strutturali *in primis*) per superare un modello che di fatto trova ancora a Sud un fondamentale fattore di competitività e di integrazione dipendente con il Centro-Nord nel ricorso al sommerso e al lavoro nero. È questo, peraltro, un fattore condizionante che impedisce di dare contenuto alla tanto invocata opzione mediterranea, perché finché abbiamo un'economia che galleggia sul sommerso, il Mediterraneo rimarrà un pericoloso fossato da guardare, una barriera protettiva più che una via d'integrazione e di sviluppo. E per affrontare questo aspetto, potrà essere di fondamentale aiuto una vera fiscalità di vantaggio finanziata – da ribadire – con risorse europee.

Un secondo fattore di «coesione e salvaguardia», rispetto ai rischi di una interpretazione estrema del federalismo fiscale, è porre in agenda il problema (boomerang, per la Padania) di una gestione del debito pubblico, certo rigidamente unitaria ma al contempo trasparente quanto a ripartizione di costi e vantaggi su scala territoriale. Muovendo dal principio dell'equivalenza ricardiana, ogni territorio è chiamato a gestire e servire una quota di debito corrispondente a quella di titoli pubblici della quale è titolare. La questione apre evidentemente complicati e delicati problemi, ma ha un fondamento più che robusto¹⁵ tale da ricondurre a miti consigli le pulsioni oltranziste della cosiddetta Padania, imponendo di intro-

¹⁵ Drèze (1993).

durre nell'orizzonte della contabilità federale il versante degli *stock* patrimoniali accanto a quello dei flussi di conto economico.

Altro elemento, di rilevanza cruciale, riguarda la disponibilità e l'uso della leva creditizia e finanziaria.

Va anzitutto sdrammatizzata la lamentata carenza di investimenti esteri (argomento tanto caro a Confindustria), non per disconoscere la rilevanza del loro ruolo, ma per non legittimare illusorie fughe in avanti utili solo a distogliere l'attenzione dall'esigenza di precise assunzioni di responsabilità di fronte ad un'emergenza ben presente, in piena azione (che il disastro sui mercati finanziari rischia di rendere ancor più esiziale) che incide immediatamente sulle risorse disponibili. È il caso del risparmio meridionale, tutt'altro che scarso, che alimenta in misura ben più consistente che in passato le aree più forti del Paese. Si parla tanto della salvaguardia del risparmio guardando ad alcuni – pur rilevanti – aspetti formali. Non si parla del fatto che il risparmio del Sud accompagna con scarsa efficacia la sua economia; e ciò grazie al peculiare processo di ristrutturazione del sistema creditizio che determina oggettivamente, per le grandi banche che dominano questo mercato, convenienze di breve-medio termine largamente eterogenee rispetto agli interessi delle comunità e delle imprese locali. Su questo terreno l'azione coordinata di più Regioni che navigano nel mare federale può realizzare un ben più valido presidio delle risorse proprie, ponendo nel giusto contesto questo prioritario problema di sistema.

Siamo ad un passaggio che prospetta un'evoluzione possibile dell'economia del Mezzogiorno rispetto al suo carattere di strutturale e passiva dipendenza. La scommessa è di rompere la cintura sanitaria nella quale lo vuole costringere un'analisi a dir poco sommaria, e riproporlo come un naturale polo di una strategia di sviluppo dell'intero Paese.

Per non subire i rischi ben concreti di ulteriore emarginazione è tempo di strutturare attivamente la macroregione meridionale che, altrimenti e comunque, emergerebbe nelle intenzioni «altrui» come un residuale luogo geografico definito dagli interessi e dal protagonismo di altre aggregazioni.

A ben vedere, infatti, tre opportunità si aprono ora all'Italia, tutte plausibili nella misura in cui esse vengano perseguite nel Mezzogiorno in assoluta prevalenza.

Anzitutto, come si è rilevato, il dato di contesto più rilevante è la ritrovata centralità del Mediterraneo che porta con sé il processo di globalizzazione e che – per quel che ci riguarda – se non

viene rapidamente riempita di contenuti rischia di rimanere per noi un logoro *slogan*.

Vi è poi da sviluppare incisivamente il ruolo della fiscalità differenziata come strumento di promozione delle aree deboli.

E, infine, va sottolineata la vocazione di queste aree ad uno sviluppo consistente delle fonti energetiche alternative e tradizionali, che si accompagna ad una dotazione di risorse ambientali nettamente superiori a quelle del resto del Paese. Una chiara indicazione delle direzioni da favorire nel processo di modifica della specializzazione produttiva.

Realisticamente, dunque, fulcro su cui far leva per iniziare a riempire di contenuti una strategia ancora appena abbozzata è il vantaggio logistico del Sud sullo scenario dei mercati globali: una potenzialità per riavviare lo sviluppo così come, in passato, lo fu l'industrializzazione promossa dal neomeridionalismo.

In questo quadro, il filo conduttore con cui interpretare il nesso tra azioni e obiettivi deve essere quello di favorire il passaggio dalla logica della dipendenza (consolidata dal «localismo autopropulsivo» degli ultimi trent'anni) a quella dell'interdipendenza. Un'interdipendenza che solo l'azione delle Istituzioni, la loro capacità di governare le risorse, può ricondurre a sistema.

Sul Mediterraneo sono necessarie significative qualificazioni. Il suo tornare al centro della scena mondiale è strettamente correlato al ruolo crescente dei paesi dell'estremo oriente che con impressionante velocità (che finora ha suscitato soprattutto preoccupazioni tra le nostre piccole imprese e i distretti) irrompono nei traffici mondiali, negli investimenti, nello sviluppo del mercato globale. Un fenomeno che, vista la scala di protagonisti come India e Cina, è destinato a crescere specie con la piena operatività del raddoppio del canale di Suez.

Questa ritrovata centralità, il radicale modificarsi delle convenienze logistiche, mette fine alla plurisecolare emarginazione del Sud dell'Europa dal grosso dei traffici mondiali, prospettiva che per la rapidità con la quale si realizza può ben convivere e compensare il temuto effetto di emarginazione prodotto dall'allargamento dell'Unione ad Est. Essa consente finalmente anche di replicare alla più che fondata obiezione finora avanzata all'idea (altrimenti davvero romantica e volontaristica, quando non ghettizzante) di trovare una missione e una alternativa di sviluppo del Mezzogiorno nella sua naturale proiezione fisica verso i paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Ora, la concretezza dell'obiezione critica (centrata sulla dimensione ancora – e in prospettiva – al-

quanto ridotta di quei mercati domestici) viene più che temperata dal vantaggio logistico che consente di far subito adeguato spazio anche ad una paziente politica di integrazione e sviluppo delle due sponde del Mediterraneo.

Visto il nostro ritardo e l'attivismo di Francia e Spagna su questo fronte, è quanto mai opportuno varare un'azione per individuare priorità, specializzare i territori in base a preesistenze e vocazioni che coinvolga tutto il tessuto infrastrutturale nazionale (Genova, Gioria Tauro, Napoli, Palermo, Salerno, Taranto, Trieste, ecc.). Si prospetta una poderosa sfida per ridare competitività strutturale all'Italia e alle sue imprese. Sarebbe una tragica autoemarginazione se un «fronte del Nord» rivendicasse come prioritario interesse nazionale l'aggancio alla opzione tedesca della proiezione ad Est, illudendosi di ritrovare slancio e ruolo nell'integrazione dipendente con la Baviera e il centro Europa.

In coerenza, va vista l'opportunità rappresentata dalla possibilità (in regime di unione monetaria del tutto legittima e quindi da rivendicare con fermezza) di varare non già una ambigua «fiscalità di sviluppo» ma una forte fiscalità differenziata per un'area del Paese che – come il Mezzogiorno – rappresenta una grande regione europea. Un regime di «vero» vantaggio fiscale dà spazio non solo alle imprese meridionali, ma attrae quelle esterne fornendo loro serie alternative di localizzazione; ciò per mantenere a Sud risorse altrimenti trasferite e attrarre capitali e progetti dal resto del mondo aggiungendo il fattore fiscale a quello logistico e alle vocazioni nelle nuove specializzazioni produttive, come ingrediente significativo di attrazione in questi territori.

Ci vuole coraggio e visione per intraprendere questo percorso, lo stesso coraggio e visione che (con il paragrafo del Trattato di Roma redatto da Pasquale Saraceno) consentì nel secondo dopoguerra di rendere il Mezzogiorno protagonista dello sviluppo nazionale. La «modernizzazione» andrebbe infatti letta come un intervento sulla arretratezza storica sapientemente declinato in linee di intervento strutturale e di politica industriale che fecero da volano al «miracolo» degli anni '60.

Oggi, rispetto a questo disegno, la notevolissima differenza è che il cuore del progetto sta naturalmente a Sud e che il Sud oltre alle endemiche emergenze sociali, sempre in grande evidenza, dispone di notevoli risorse potenziali (giovani, risparmio, ricerca).

In definitiva, mentre il redivivo lombardo-veneto insegue, con la secessione, l'integrazione subalterna con la Baviera e il Friuli Venezia Giulia guarda a Slovenia e Dalmazia, per far massa critica sullo

scenario continentale, si rischia di trascurare che la forza delle cose, non i rimpianti o le nostalgie, indicano in forma nuova, adeguata ai tempi, il Sud come baricentro strategico dell'intero Paese.

Il ruolo attivo di questa regione d'Europa proiettata ad Est e sul Mediterraneo può rendere possibile il progetto, arduo ma senza realistiche alternative, di cogliere l'opportunità che il mercato globale apre in modo privilegiato all'intero Sistema Italia.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (1989), *Relazione annuale del governatore*, Roma.
- Cipolletta I. (2007), Intervista su «Affari & Finanza», 19 febbraio.
- Costabile L., Giannola A. (1996), *Norme sociali e distribuzione dei posti di lavoro. Una parabola della corruzione nell'Italia meridionale*, in Costabile L., *Istituzioni e sviluppo economico del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Daniele V., Malanima P. (2007), *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», marzo-aprile.
- Drèze J. (1993), *Regions of Europe: A Feasible Status to be Discussed*, in «Economic Policy», october.
- Faini R., Sapir A. (2005), *Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana*, Relazione presentata alla conferenza «Oltre il Declino» organizzata dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti, Roma.
- Fei J.H.C., Ranis G. (1961), *A Theory of Economic Development*, in «American Economic Review», 51, pp. 533-565.
- Fenoaltea S. (2001), *La crescita industriale delle regioni d'Italia dall'Unità alla Grande Guerra: una prima stima per gli anni censuari*, in «Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche» n. 1.
- Giannola A. (1982), *The Industrialization, Dualism and Economic Dependence of the Mezzogiorno in the 1970s*, in «Review of Economic Conditions in Italy», 1, pp. 67-92.
- Giannola A. (1986), *Industria manifatturiera e imprenditori nel Mezzogiorno*, Napoli, Guida.
- Giannola A., Del Monte A. (1978), *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Giannola A., Scalera D. (1996), *L'autonomia finanziaria delle regioni e gli effetti delle politiche di riequilibrio della finanza pubblica*, in «Studi Economici», 55, pp. 153-171.
- Lewis W.A. (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, in «The Manchester School», 22, pp. 139-191.
- North D.C. (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Ricolfi L. (2010), *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Ed. A. Guerini e Associati.
- SVIMEZ (2006), *Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2007), *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, in «Quaderno SVIMEZ», n. 12, Roma.
- SVIMEZ (2008), *Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Tönnies F. (1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig, O.R. Reisland (trad. it. di G. Giordano (1963), *Comunità e Società*, Milano, Edizioni Comunità).
- Williamson O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.

